

ABHANDLUNGEN

Gemeindliche Verwendungspflichten bei fakultativer Stellplatzablöse*

Von Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg

Gemäß Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO muss die Gemeinde Ablösungsbeträge aus fakultativer oder obligatorischer Stellplatzablösung für die Herstellung von Garagen oder Stellplätzen an geeigneter Stelle oder für den Unterhalt bestehender Garagen und Stellplätze verwenden. Der Beitrag weist nach, dass der Begriff der „geeigneten Stelle“ nach dem Willen des Gesetzgebers weit zu verstehen ist. Insbesondere besteht keine Beschränkung auf die nähere Umgebung des Bauvorhabens, für das die Ablösung gezahlt worden ist. Finanzverfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche weite Auslegung bestehen nicht.

I. Einleitung

Die Erfüllung der Stellplatzpflicht nach Art. 52 Abs. 2 BayBO ist in innerstädtischen Bereichen vielfach real nicht möglich. Oft sind keine Flächen vorhanden, auf denen entsprechende Stellplätze errichtet werden könnten. Die Ablösung der Stellplatzpflicht durch eine Vereinbarung mit der Gemeinde (Art. 53 Abs. 1 Satz 1 BayBO) hat sich deshalb zu einem gängigen Instrument in der Praxis nicht nur des bayerischen Baugenehmigungsverfahrens entwickelt¹.

Die Gemeinden und Städte haben jedoch zunehmend Probleme mit der Verwendung der Ablösebeträge. Die Rücklagen aus solchen Mitteln sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Auch den Gemeinden und Städten fällt es schwer, Stellplätze oder Garagen in der Nähe der Bauvorhaben zu errichten, für die die Ablösebeträge gezahlt worden sind. Verkehrspolitisch erscheint es zudem vielfach unerwünscht, durch ein erweitertes Stellplatzangebot zusätzlichen Individualverkehr in die Innenstädte zu „locken“. Die Verwendung der Gelder für den Ausbau und die Unterhaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) oder für Parkleitsysteme ist nur im Fall der obligatorischen Stellplatzablöse rechtlich zugelassen (Art. 53 Abs. 1 Satz 4 BayBO).

Eine als planerisch sinnvoll empfundene Verwendungsmöglichkeit für fakultative Stellplatzablösemittel besteht darin, Stellplätzen an Haltestellen des ÖPNV (Park-and-Ride-Anlagen) zu errichten². Rechtlich stellt sich allerdings die Frage, ob solche Anlagen, die oft viele Kilometer von dem ausgeführten Bauvorhaben entfernt sind und möglicherweise sogar auf dem Gebiet einer benachbarten Gemeinde liegen, geeignete Stellen im Sinne von Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO sind.

II. Einzelfragen zur Auslegung von Art. 53 BayBO

1. Geeignetheit eines Grundstücks im Sinne der primären Stellplatzverpflichtung

Die Erfüllung der primären Stellplatzpflicht durch den Bauherrn ist auf einem geeigneten Grundstück in der Nähe des Baugrundstücks möglich (Art. 52 Abs. 4 BayBO). Geeignetheit in diesem Sinne wird dann angenommen, wenn die Nutzer der Anlage zumutbarerweise den Weg zwischen Stellplatz und Anlage zurücklegen können³. Im Einzelnen werden hierzu sehr differenzierte Betrachtungen angestellt. Als eine Art Faustregel lässt sich aber sagen, dass eine Entfernung von mehr als 500 Metern eine kritische Grenze darstellt, bei deren Überschreitung nur in besonderen Ausnahmefällen noch von einer Eignung des Grundstücks im Sinne der primären Stellplatzverpflichtung ausgegangen werden kann⁴. Stellplätze an Haltepunkten des ÖPNV am Stadtrand oder auf dem Gebiet von benachbarten Gemeinden scheiden damit als Mittel zur Erfüllung der primären Stellplatzpflicht nach wohl überwiegender Ansicht aus.

* Der folgende Beitrag beruht teilweise auf Überlegungen, die der Verfasser anlässlich der Erstellung eines Rechtsgutachtens für die Landeshauptstadt München angestellt hat. Sie stellen allein die wissenschaftliche Auffassung des Verfassers dar.

- 1 Siehe allgemein etwa Grziwotz, Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht, 2002, RdNr. 372 ff.; Klinski, Die novellierten Stellplatzbestimmungen in den Bauordnungen der Länder, 2001, S. 174 ff.; Reuss, Stellplatzverpflichtung – Stellplatzablöse, 2000; Schlette, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, S. 295 f.
- 2 Ausführlich dazu auch Gaßner/Würfel, in: Simon/Busse, Bayerische Bauordnung, Band 1, Stand: Januar 1998, Art. 53 RdNr. 42 f.
- 3 Siehe Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, Die neue Bayerische Bauordnung, Stand: Februar 2001, Art. 52 RdNr. 99.
- 4 Vgl. die einzelnen Beispiele bei Jäde (o. Fußn. 3), RdNr. 100.

2. Herstellung von Stellplätzen „an geeigneter Stelle“ durch die Gemeinde

a) Gemeindliche Verwendungspflicht für Mittel aus fakultativer Stellplatzablöse

Die Gemeinden müssen Mittel aus fakultativer Stellplatzablöse für die Herstellung von Garagen oder Stellplätzen an geeigneter Stelle oder für den Unterhalt bestehender Garagen und Stellplätze verwenden (Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO)⁵. Die Verwendung des Begriffs der „Geeignetheit“ („an geeigneter Stelle“) legt es nahe, diese rechtliche Verpflichtung genauso wie die primäre Stellplatzverpflichtung des Bauherrn nach Art. 52 Abs. 4, Art. 53 Abs. 1 Satz 1 BayBO („auf einem geeigneten Grundstück in der Nähe“) zu verstehen. Die Gemeinde müsste dann Stellplätze oder Garagen im Umkreis von ca. 500 Metern vom Bauvorhaben errichten oder unterhalten. Dementsprechend hat das Verwaltungsgericht München eine Stadt verpflichtet, einen geleisteten Stellplatzablösebetrag an den Bauherrn zurückzuzahlen, weil auch 15 Jahre nach Durchführung der Baumaßnahme keine Stellplätze in der Umgebung des durchgeführten Bauvorhabens geschaffen worden seien⁶.

Die Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zu dieser Frage lässt derzeit noch Raum für Interpretationen. Die Gemeinde genüge ihrer Pflicht, wenn sie die Ablösungsbeträge für die Herstellung von öffentlichen Stellplätzen verwende, die aufgrund ihrer Lage geeignet seien, in dem Gebiet, in dem das Baugrundstück liege, zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen beizutragen⁷. Ob davon auch Grundstücke erfasst sind, die weiter als ca. 500 Meter vom Bauvorhaben entfernt sind, blieb aber im konkreten Fall offen.

b) Historische Interpretation von Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO

Die historische Interpretationsmethode erfreut sich in der Rechtspraxis nur bedingter Beliebtheit. Begründungen zu Gesetzesänderungen sind oft wenig aussagekräftig und bei älteren Gesetzesvorhaben vor allem in Bayern bibliographisch schlecht erschlossen. Die eigentlichen Rechtsanwendungsprobleme ergeben sich meist erst bei der Lösung von praktischen Fällen und können von den parlamentarischen Gremien auch nur bedingt antizipiert werden. Gerade bei der Frage, wie der Begriff der „geeigneten Stelle“ in Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO zu verstehen ist, lohnt sich allerdings ein Blick in die Entstehungsgeschichte. Aus ihr ergibt sich, dass eine „enge“ Interpretation des Merkmals „an geeigneter Stelle“ in Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO unrichtig ist.

Die Bayerische Bauordnung von 1962⁸ regelte in dem damaligen Art. 63 Abs. 1 die damals einzig mögliche fakultative Stellplatzablöse noch sehr eindeutig. Die Gemeinde musste die Stellplätze oder Garagen anstelle des Bauherrn *in der Nähe seines Baugrundstücks* herstellen. Auf Grundlage der damaligen Rechtslage bestand somit ein Gleichlauf von primärer Stellplatzverpflichtung durch den Bauherrn und gemeindlicher Verwendungspflicht bei fakultativer Stellplatzablöse.

Das Merkmal „in der Nähe des Baugrundstücks“ für die Verwendung fakultativer Ablösemittel im damaligen Art. 63 Abs. 1 BayBO entfiel aber bereits mit der Neufassung der Bayerischen Bauordnung von 1969⁹. Die Begründung hierfür wirkt immer noch aktuell¹⁰:

„Das Merkmal der ‚Nähe‘ wird gestrichen, weil die Bauherren oft mangels ‚naher‘ gemeindlicher Anlagen ihre Verpflichtungen auch nicht in der Form des Art. 63 erfüllen können. Die Praxis bejaht die Nähe im Einzelfall nur bis etwa 300 m. Außerhalb dieser Zonen bedarf es derzeit, soll die Baugenehmigung nicht versagt werden, einer Befreiung, die in der Regel wieder vom Abschluss eines Ablösungsvertrages abhängig gemacht wird. Die Neufassung bezieht diese – in ihrer Wirksamkeit gelegentlich angezweifelte – Ablösungsverträge in Art. 63 ein und stellt sie damit auf eine gesicherte rechtliche Grundlage, soweit sie sich auf gemeindliche Anlagen beziehen. Will die Gemeinde einem Bauherrn die Möglichkeit des Art. 63 einräu-

men, so wird sie jedoch nach dem Sinn der Regelung auch nach der Neufassung bestrebt sein müssen, die räumliche Beziehung zwischen Baugrundstück und gemeindlicher Anlage möglichst eng zu gestalten“.

Aus der unbedingten Rechtspflicht, die Mittel für Stellplätze in der Nähe des Baugrundstücks zu verwenden, wurde eine „Bemühungspflicht“. Die stärkere Flexibilisierung, die bereits in die Praxis der Ablösevereinbarungen Eingang gefunden hatte, fand ausdrückliche Anerkennung.

Das Merkmal „an geeigneter Stelle“, wie es heute in Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO enthalten ist, wurde dann mit der Neufassung der Bayerischen Bauordnung von 1974 eingefügt¹¹. Interessant ist insoweit erneut die Gesetzesbegründung¹²:

„Die Stellplätze oder Garagen sind ‚an geeigneter Stelle‘ herzustellen. Soweit Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs es erfordern, sind sie in angemessener Entfernung vom Ortskern und in der Nähe der Haltepunkte der Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs herzustellen“.

Damit gibt die Gesetzesbegründung eindeutigen Aufschluss darüber, dass es auf gar keinen Fall gewollt war, die gemeindliche Verwendungspflicht an ähnlich enge Voraussetzungen hinsichtlich der Geeignetheit des Grundstücks zu binden wie die Nachweispflicht des Bauherrn bei der primären Stellplatznachweispflicht. Im Gegenteil: Stellplätze und Garagen dürfen nach Auffassung des Gesetzgebers auch in angemessener Entfernung vom Ortskern in der Nähe von Haltepunkten des ÖPNV entstehen. Damit wird bereits 1974 genau das zugelassen, was heute nach überwiegender Auffassung den Anforderungen einer modernen Verkehrspolitik entspricht.

Erneut geändert wurden die Bestimmungen über die Stellplatzpflicht durch die Bayerische Bauordnung von 1982¹³. Die Möglichkeit der Errichtung von Stellplätzen durch die Gemeinde „für den Bauherrn“ wurde gestrichen. Weiterhin wurde die Verwendungsmöglichkeit auf den Unterhalt bestehender Garagen und Stellplätze erweitert. Die Flexibilisierung der Möglichkeiten der Mittelverwendung sollte damit weiter erhöht werden. Dies ergibt sich erneut sehr deutlich aus der Gesetzesbegründung¹⁴:

„In der Praxis bereitet Art. 63 gerade in Großstädten Schwierigkeiten, weil die Errichtung von Stellplätzen städtebaulich nicht mehr erwünscht ist. Andererseits ist ein hoher Aufwand für die Unterhaltung der bereits errichteten Stellplätze zu leisten. Es entspricht einem Gerechtigkeitsanliegen, den Großstädter nicht deshalb von der Ablösung der Stellplatzpflicht freizustellen, weil die Ablösesumme nicht mehr für neue Stellplätze ausgegeben werden soll. Gleichzeitig wird die finanzielle Flexibilität der Großstädte erhöht. Es dient der Verwaltungsvereinfachung, wenn solche, den Kommunen zufließende Gelder an einen nicht zu eng definierten Zweck gebunden werden“.

Seit 1982 kam es nur noch zu redaktionellen Änderungen hinsichtlich der hier interessierenden Bestimmungen.

3. Zwischenfazit

Das Merkmal „an geeigneter Stelle“ in Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO für die Errichtung von Garagen und Stellplätzen aus Stellplatz-

5 Der Frage, ob die Bauherren ein subjektives Recht auf zweckentsprechende Verwendung der Mittel haben, soll an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden. Ablehnend etwa BayVGH, BayVBl. 1987, 531 ff.

6 VG München, Urt. vom 18. 11. 2002 Az. M 8 K 02.386.

7 BayVGH, BayVBl. 1987, 531/532.

8 GVBl. 1962, 179.

9 Gesetz zur Änderung der Bayerischen Bauordnung vom 29. 7. 1969 (GVBl. 1969, 184).

10 Bayerischer Landtag, 6. Legislaturperiode, Beilage 1921, S. 19.

11 Damals Art. 63 Abs. 1 BayBO; siehe Gesetz zur Änderung der Bayerischen Bauordnung vom 24. 7. 1974 (GVBl. S. 350).

12 Bayerischer Landtag, 7. Wahlperiode, Drs. 7/6055.

13 Gesetz vom 21. 6. 1982 (GVBl. 1982, 313).

14 Vgl. Bayerischer Landtag, 9. Wahlperiode, Drs. 9/7854, S. 39.

ablösemitteln eröffnet den Städten und Gemeinden ein weites verkehrspolitisches Ermessen. Es hängt systematisch in keiner Weise mit der primären Stellplatzerrichtungspflicht des Bauherrn („auf einem geeigneten Grundstück in dessen Nähe“) im Sinne von Art. 52 Abs. 4 und Art. 53 Abs. 1 Satz 1 BayBO zusammen. Die Errichtung von Stellplätzen an Haltepunkten des ÖPNV ist deshalb eine gesetzlich zugelassene Verwendungsmöglichkeit auch für Gelder aus fakultativer Stellplatzablöse. Dies entspricht im Übrigen der Rechtslage in anderen Bundesländern¹⁵.

III. Finanzverfassungsrechtliche Fragen der Verwendung von Mitteln aus fakultativer Stellplatzablösung

1. Mögliche Bedenken gegen eine extensive Interpretation der Verwendungsmöglichkeiten

Die einfachrechtliche Interpretation des Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO führt im Hinblick auf die zulässigen Verwendungsmöglichkeiten zu einem vergleichsweise weiten Ermessen der Städte und Gemeinden. Gegen ein solches Verständnis werden allerdings auch verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. So lässt sich die Frage stellen, ob den Bauherren nicht eine unzulässige Finanzierungsabgabe auferlegt wird, wenn „ihr“ Geld für den Bau von Park-and-Ride-Anlagen am Stadtrand oder sogar auf dem Gebiet von anderen Gemeinden verwendet wird. Einwenden lässt sich, dass sie möglicherweise keine „homogene Gruppe“ bilden und dem Ziel der Entlastung der Innenstädte vom Kraftfahrzeugverkehr auch nicht evident näher ständen als andere Gruppen oder die Allgemeinheit¹⁶. Als Folge ließen sich dann Bedenken im Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) entwickeln. Eine finanzverfassungsrechtliche unzulässige Abgabe wäre auch keine zulässige Sozialbindung des Eigentums¹⁷.

2. Kurze Bestandsaufnahme: Die Zulässigkeit nichtsteuerlicher Abgaben

Über die finanzverfassungsrechtliche Einordnung und Bewertung von Stellplatzabgaben besteht keine wirkliche Klarheit. Überwiegend wird immerhin davon ausgegangen, dass es sich nicht um eine Gebühr oder einen Beitrag, auch nicht um eine Steuer¹⁸, sondern um eine „Sonderabgabe“ handelt¹⁹. Das Bundesverwaltungsgericht hatte 1985 die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Stellplatzablöse auch dann bejaht, wenn die Stellplätze nicht in der Nähe des Grundstücks des Ablösepflichtigen, sondern am Rande von innerstädtischen Problembereichen geschaffen werden und den Ablösepflichtigen auch kein besonderes Nutzungsrecht an den Stellplätzen eingeräumt wird²⁰.

Die Zulässigkeit der Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben beschäftigt Rechtsprechung und Literatur mittlerweile seit Jahrzehnten. Trotz erheblichen intellektuellen Aufwandes von verschiedensten Seiten ist die Entwicklung einer stringenten Dogmatik nur ansatzweise gelungen. Die Kategorien der „Lenkungsabgabe“, der „Finanzierungsabgabe“ und „sonstiger Abgaben“ sind sowohl begrifflich als auch hinsichtlich ihrer rechtlichen Voraussetzungen strittig geblieben²¹.

Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat sich mittlerweile zu einer Art pragmatischem Vorgehen entschieden. In einer – begründungsmäßig nicht sehr stringenten – Entscheidung hat das Gericht Grenzen für die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben vor allem aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung abgeleitet. Auf die „begriffliche Zuordnung“ soll es hingegen nicht ankommen²². Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert die Anforderungen folgendermaßen²³:

- (1) Keine beliebige Erhebung von Abgaben unter Umgehung der bundesstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für das Steuerwesen.

Deshalb:

- a) Die Abgabe bedarf über die Einnahmeerzielung hinaus oder an deren Stelle einer besonderen sachlichen Rechtfertigung (z.B. Abschöpfung von bestimmten Vorteilen).
- b) Die Abgabe muss sich von der voraussetzungslos (= ohne Gegenleistung) auferlegten und geschuldeten Steuer deutlich unterscheiden.
- (2) Gegenüber dem Abgabepflichtigen, der gleichzeitig auch Steuerpflichtiger ist, bedarf die Abgabe einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen.
- (3) Beachtung des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit des Haushaltsplanes.

Keine besondere Bedeutung hat nach dieser Rechtsprechung die Verwendung des Aufkommens. Dies ist auch konsequent, weil es hier um eine „Gegenleistungsabgabe“ geht²⁴. Wenn die Abgabe sich bereits dadurch deutlich von der Steuer unterscheidet, dass sie gegenleistungsabhängig ist, bedarf es keiner hilfsweisen Legitimation über die entsprechende „gruppennützige“ Verwendung. Sie kann letztlich nur dort eine Rolle spielen, wo die Abgabe eindeutige Finanzierungszwecke verfolgt und lediglich über eine zweckgebundene und gruppennützige Verwendung eine Abgrenzung von der voraussetzungslos geschuldeten Steuer möglich ist²⁵.

3. Übertragung der neueren Kriterien auf die fakultative Stellplatzablöse

Kompetenzrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Wahrung der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Kriterium 1) sind hinsichtlich der fakultativen Stellplatzablösepflicht nicht erkennbar. Die Pflicht zur Errichtung von Stellplätzen wurde vom Gesetzgeber der Bayerischen Bauordnung nicht zur Erzielung von Einnahmen „erfunden“. Vielmehr handelt es sich um ein gängiges Instrument des Bauordnungsrechts²⁶.

15 Vgl. etwa BGH, BauR 1981, 279 ff. zur Hessischen Bauordnung.

16 So etwa Überlegungen des VG München (o. Fußn. 6), Urteilsmanuskript S. 14 f. Das BVerwG ist allerdings schon seit längerem anderer Ansicht, siehe BVerwG, NJW 1986, 600 ff. = BayVBl. 1986, 251 (Leitsätze).

17 Für die Verfassungsmäßigkeit der Stellplatzablöseregelung der Bayerischen Bauordnung BayVerfGH, BayVBl. 1991, 431 = NVwZ 1992, 160 ff.

18 So allerdings Meißner, NVwZ 1998, 927 ff. für Fälle der obligatorischen Stellplatzabgabe.

19 Smeddinck, Stellplatzpflicht und umweltpolitische Steuerung, 1999, S. 256 ff. mit weiteren Nachweisen auf Rechtsprechung und Literatur. Für die Verfassungswidrigkeit der obligatorischen Stellplatzablösung Schröder, NVwZ 1997, 140 ff.

20 BVerwG, NJW 1986, 600 f.

21 Vgl. etwa Manssen, Die Einführung von Steuern und Sonderabgaben durch Landesgesetz, in: Manssen (Hrsg.), Rechtswissenschaft im Aufbruch, 1996, S. 145–167; ders., Verfassungsfragen einer ökologischen Steuerreform, in: Di Fabio u.a. (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Band 36, 1996, S. 137 ff.; ders., Die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz, DÖV 1996, 12 ff., jeweils mit weiteren Hinweisen auf die umfangreiche Literatur und Rechtsprechung.

22 Entscheidung zum sog. Wasserpennig; siehe BVerfGE 93, 319/345 = BayVBl. 1996, 368 ff. Vgl. dazu etwa Britz, JuS 1997, 404 ff.; Murswiek, NVwZ 1996, 417 ff.

23 BVerfGE 93, 319/342 f. = BayVBl. 1996, 368 ff.

24 Siehe dazu auch Murswiek, NVwZ 1996, 417/419. Gleiche Folgerung speziell für die Stellplatzpflicht bei Reuss (o. Fußn. 1), S. 93.

25 So auch Jachmann, in: Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Band 3, 4. Aufl. 2001, Art. 105 RdNr. 16. Vgl. auch Murswiek, NVwZ 1996, 417/420. Insgesamt tut sich die Literatur mit der Einordnung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Wasserpennig schwer; siehe etwa Britz, JuS 1997, 404/405; S. Meyer, NVwZ 2000, 1000 ff.; vgl. auch Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, vor Art. 104 a RdNr. 158 a ff.

26 Vgl. die obigen Überlegungen zu den Vorläufervorschriften des heutigen Art. 53 BayBO. Eine Stellplatzpflicht enthielt im Übrigen bereits die Reichsgaragenordnung vom 17. 2. 1939 (RGBl. I S. 219). Vgl. dazu auch Reuss (o. Fußn. 1), S. 8 ff.; Smeddinck (o. Fußn. 19), S. 42 f.

Die Zahlung bei fakultativer Stellplatzablöse schöpft einen besonderen Vorteil ab, der darin besteht, dass der Bauherr die ihm obliegende Stellplatzerrichtungspflicht nicht erfüllt. Damit unterscheidet sich die Ablöse deutlich von der Steuer. Dies wird vor allem dadurch unterstrichen, dass der Bauherr statt der fakultativen Stellplatzablöse die Wahl hat, seine Primärpflicht selber zu erfüllen²⁷.

Aus ähnlichen Gründen ist auch das Kriterium 2 erfüllt. Der Bauherr erhält eine Befreiung von der Stellplatzpflicht und damit einen finanziellen Vorteil. Dieser wird teilweise durch die zu leistende Zahlung kompensiert. Es kommt nicht zu einer Doppelbelastung des Abgabepflichtigen durch Steuern und sonstige Abgaben. Das gilt jedenfalls so lange, wie der Ablösebetrag die realen Kosten der Herstellung eines Stellplatzes oder einer Garage nicht übersteigt.

Das Kriterium 3 (Vollständigkeit des Haushaltsplanes) ist für in den Landeshaushalt fließende Abgaben formuliert. Die Übertragbarkeit auf Mittel, die an die Gemeinden fließen, ist deshalb fraglich. Bei analoger Anwendung auf Stellplatzablösemittel

wäre ein entsprechender Ausweis im Haushaltsplan der Stadt bzw. der Gemeinde zu verlangen²⁸.

IV. Fazit

Mittel aus der Stellplatzablöse können gemäß Art. 53 Abs. 1 Satz 3 BayBO für den Bau von Stellplätzen im Zusammenhang mit Park-and-Ride-Anlagen am Orts- oder Stadtrand oder auch auf dem Gebiet einer benachbarten Gemeinde verwendet werden. Dies ergibt sich eindeutig aus den Gesetzesmaterialien. Finanzverfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht.

27 Britz, JuS 1997, 404/407 weist im Übrigen zutreffend darauf hin, dass die Kriterien 1a (besondere sachliche Rechtfertigung) und 1b (hinreichende Unterscheidbarkeit von der Steuer) letztlich ein und dasselbe sind. Zur Abschöpfung eines besonderen Vorteils durch die Stellplatzablöse vgl. auch *Jachmann* (o. Fußn. 25), RdNr. 16.

28 Für die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der fakultativen Stellplatzablösung vgl. auch *Reuss* (o. Fußn. 1), S. 132.